

**LAS NUEVAS PRACTICAS DIPLOMATICAS EN LA ERA DE LA**  
**GLOBALIZACION (version preliminar)**

**Mariel R. Lucero**  
**Universidad de Congreso/  
Universidad de Champagnat.**  
**Mendoza, Argentina**  
**lucero@profesores.ucongreso.edu.ar**

**Ponencia presentada en el Primer Congreso en Relaciones Internacionales del  
Instituto de Relaciones Internacionales, La Plata, 14 y 15 de noviembre de 2002.**

## **Introducción**

Sin duda alguna la caída del Muro de Berlín y la disolución de la URSS hicieron evidentes algunas formas de interacción inéditas dentro de las relaciones internacionales que se practicaban desde hacía varios años con actores no tradicionales, y que no eran admisibles de aplicar abiertamente en el marco de la Guerra Fría. El surgimiento de la globalización y su lógica particular, acelerarían la inclusión de estas prácticas en el plano estatal en la búsqueda por adoptar nuevas formas de enfrentar una compleja realidad.

El fenómeno de la globalización es sin duda fascinante en su diversidad, sin embargo, en nuestro estudio sólo nos centraremos en algunos de los aspectos que nos resultan más relevantes para interpretar la importancia de la incorporación de estas “nuevas” prácticas a la diplomacia mundial y su funcionamiento.

La intención de este trabajo entonces, es poder analizar la adopción de las “nuevas” formas de interacción internacional al ámbito público diplomático, como así también analizar el estado de la cuestión en Argentina.

## **El alcance de la diplomacia en tiempos globales**

Ante todo es necesario consensuar a que nos referimos cuando hablamos de diplomacia. Al respecto, Tomassini en su definición alude a “la institución y el proceso a través de los cuales se comunican los Estados y sus gobernantes en el plano de las relaciones internacionales (...) es la función a través de la cual un Estado desarrolla su política exterior...”, y realiza un seguimiento histórico del concepto destacando una interesante relación entre el mismo y el de negociación (1989: 314).

Al respecto algunos autores norteamericanos se refieren a la diplomacia como la técnica central para el desarrollo de la política exterior de un Estado cuya función característica es la comunicación, entendida como la herramienta de interacción entre los gobiernos (Russett y Starr, 1985: 163; Poullada, 1974) También podemos definir a la diplomacia por oposición a la guerra, como la forma de relacionarse un Estado con otros Estados buscando mantener la paz (Morgenthau 1986: 613).

Podemos concluir entonces que la diplomacia se halla ligada al ámbito de lo público, al Estado, y no al ámbito privado; por lo tanto, todas aquellas negociaciones que se realicen fuera del ámbito estatal no serán consideradas prácticas diplomáticas.

Es a partir de aquí desde donde comenzaremos a analizar la aparición de estas nuevas formas de interacción entre los actores del sistema mundial, sin embargo primero debemos conocer a dichos actores.

Ante todo no es posible comprender la actuación de los nuevos actores internacionales en toda su extensión si nos limitamos a una visión estadocéntrica, que jerarquiza al Estado como actor internacional. Para ello debemos dejar de lado el paradigma realista y acceder a las interpretaciones teóricas anunciadas ya en la década de los '70 por Keohane y Nye donde reconocen la participación de nuevos actores no estatales - transgubernamentales y transnacionales - que utilizan tanto nexos formales como informales para relacionarse (1988: 41). Sin embargo, sería Rosenau quien analizaría más profundamente su relevancia y accionar en el ámbito mundial estableciendo tres parámetros o niveles de análisis (1991: 5-10; 1995: 194).

La explosión en la participación de estos nuevos actores surge como consecuencia de la finalización de la Guerra Fría donde nos encontramos, entre otros, con las ya conocidas empresas transnacionales, bancos y bolsas de comercio internacionales; las Organizaciones No Gubernamentales que se diversifican de manera vertiginosa; una reciente forma de expresión como son los movimientos alternativos mundiales, entre los cuales los más reconocidos son los movimientos antiglobalización; y los llamados actores subestatales como son las comunidades autónomas, regiones, länder, provincias, municipios, etc. Es con relación a estos últimos que aludimos a las nuevas prácticas diplomáticas.

En este punto es importante retrotraernos al fenómeno de la globalización, destacando que si bien no es un fenómeno nuevo, presenta características particulares que lo diferencian de situaciones pasadas que influyeron de manera significativa en el sistema internacional (Russell, 1998; De Camargo, 1998; Rapoport, 1997; Ferrer, 1999). Sin embargo, el aspecto que nos interesa en nuestro estudio es el impacto de este proceso en la soberanía y democratización de los Estados.

Es referido principalmente al tema de la soberanía que consideramos se produce un **reciclaje de la diplomacia**. Hemos denominado así al proceso encabezado por los Estados – en distinta graduación y modalidades - que a través de la descentralización de las relaciones internacionales busca ampliar su ámbito de proyección, fortaleciendo su soberanía al reconocer y autorizar nuevas prácticas en el plano mundial en manos de los actores subestatales, profundizando simultáneamente la democratización de la misma. Este fenómeno varía de acuerdo a los países y regiones – según las constituciones y marcos legales dictados -, como también a la existencia de experiencias anteriores o no, entre los interlocutores gubernamentales no centrales.

Estas prácticas en el campo de las relaciones internacionales se pueden clasificar, según el análisis de Keating, en dos grandes tipos: la paradiplomacia y la protodiplomacia. La primera, se refiere a las actividades políticas, económicas y culturales que ejecutan los actores transgubernamentales en espacios poco convencionales del sistema internacional, con un alcance parcial, propósitos, objetivos y modus operandi distintos del juego tradicional de la diplomacia (2000: 1-2). También podemos encontrarlo con el nombre de

diplomacia no central, diplomacia paralela, diplomacia federativa, diplomacia cooperativa, política exterior subnacional, entre otras denominaciones (Zubiri 2001: 1; Rodrigues 2000: 7; Krämer 2000: 2-3). Dentro del mismo podrían encuadrarse el caso de los länder, las regiones francesas, los estados brasileños, etc. (Rodrigues 2001:1-8).

Por otro lado, aquellos actores subestatales con aspiraciones nacionales o gobiernos que buscan allanar el camino del reconocimiento internacional en la búsqueda de su independencia en una etapa próxima, se enmarcarían dentro de las prácticas de la protodiplomacia. Algunos ejemplos de ello son Quebec, Escocia, Cataluña (Keating 2000:1-2) Sin embargo, es importante destacar que existe en todos estos casos una tensión latente en torno al tema de la soberanía y principalmente de lo que se entiende por intereses nacionales.

### Tendencias teóricas relacionadas al ámbito diplomático

Paralelamente a este proceso de apertura diplomática de las relaciones exteriores, surgen teorías que manifiestan la necesidad de extender dicho proceso democratizador a otros ámbitos como son los organismos internacionales, y la necesidad de construir a un ciudadano cosmopolita que impulse dichos cambios (Held 1996).

La creación de un ciudadano cosmopolita es precisamente un elemento representativo de la tensión existente, local versus global, que busca encontrar instancias superadoras en estos nuevos recursos como son las nuevas prácticas diplomáticas, pero que al mismo tiempo pueden provocar altos costos sin son mal aplicadas, conduciendo a una mayor fragmentación interna de los Estados al permitir la coexistencia de ciudades globales y ciudades olvidadas, ni siquiera globalizadas (Lencina i Pujol: 1998).

En otro plano de las relaciones internacionales, pero ahora relacionándolo al avance de las nuevas tecnologías ligadas al ámbito de la informática, las comunicaciones, y la información, nos encontramos con aquellos que nos presentan a la ciberdiplomacia que incorpora nuevos elementos tecnológicos como mapas digitales, el uso de satélites y de Internet, entre otros elementos (Johnson, 1999; Catto, 2001).

En este aspecto surgen dos estudiosos norteamericanos que presentan la necesidad de adoptar un nuevo marco teórico, superador del realismo y el liberalismo, a través del enfoque de la "Noopolitik". Este enfoque se halla constituido por actores no estatales, que enlaza el mundo en una red cultural – Noos, entendida en el sentido platónico - construida sobre una base civilizada, que permitiría comprender los nuevos procesos que se están dando en las relaciones internacionales en la era de la información (Ronfeldt y Arquilla: 1999).

## **El estado de la cuestión de la paradiplomacia en Argentina**

Finalmente abordaremos la paradiplomacia en Argentina donde son muy pocos los investigadores que trabajan en el tema, y una de ellas, Myriam Colacrai de Trevisán, es una de las pioneras en este camino con su trabajo “Las provincias y sus relaciones externas: federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales”(1994).

Ahora bien, aunque existe en Argentina una Constitución Nacional Reformada que facilita el desarrollo de éstas nuevas prácticas desde 1994, a través de su art.124, algunas constituciones provinciales aún no han abierto su marco legal - como es el caso de Mendoza cuya Constitución de 1916 sigue aún vigente – para permitir una armonización entre los niveles nacional, provincial y municipal en el ámbito de la política exterior.

Si bien estas modificaciones en el marco legal fueron adoptadas en lo formal por muchas provincias, como sucedió con las constituciones de Salta, San Luis, Formosa, Neuquén, San Juan, Córdoba y Santa Fe entre otras, esto no condujo necesariamente a provocar modificaciones sustanciales en sus relaciones con el exterior. En este sentido, la provincia de Córdoba, el municipio de Rosario, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires lideraron la nueva praxis diplomática (Colacrai de Trevisán:1994).

Sin embargo, el desarrollo y evolución de estos nuevos interlocutores subestatales en nuestro país no es fomentada con equidad desde la Cancillería argentina – con esto hago referencia a las “eternas provincias olvidadas” de escasos recursos económicos y humanos o de gran distancia con el centro del poder político. No existe una política de coordinación real – no formal - y de capacitación adecuada, como un proceso de esta envergadura requiere para otorgarle la seriedad necesaria. En síntesis, en Argentina se difundió el aspecto teórico – legal, sin profundizarlo, ni acompañarlo en el aspecto práctico; es decir, no se alcanzó a democratizar el proceso. Sólo aquellos más capacitados o con más recursos económicos o políticos pudieron aprovechar esta oportunidad.

## **Conclusión**

En el marco de las relaciones internacionales la institucionalización de estas nuevas prácticas diplomáticas como son la paradiplomacia y la protodiplomacia permiten redefinir el rol del Estado en la globalización adoptando estrategias más adecuadas a una realidad de múltiples actores y complejas realidades. Por otro lado estas mismas estrategias son las que favorecen, extienden y resignifican el concepto de democracia.

Por otro lado, en épocas de crisis tan agudas como la que actualmente atraviesa Argentina, el manejo de prácticas paradiplomática favorecería, principalmente, el desarrollo autónomo de las potencialidades económicas y

culturales regionales, más aún con un marco existente como el del Mercosur. La famosa deuda interna podría ser saldada si realmente la descentralización de la política exterior fuese acompañada de un proceso de democratización de la misma que respete los intereses regionales de la Nación.

## **Bibliografía**

- Catto, H. 2001 "The End of Diplomacy?" (Internet).
- Colacrai de Trevisán, M. 1994 "Las provincias y sus relaciones externas: federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales", en Cuadernos de Política Exterior, Serie de Documentos de Trabajo N°6, CERIR.
- De Camargo, S. 1998 "La Economía y la Política en el Orden Mundial Contemporáneo", en *Ciclos*, N° especial 14-15.
- Ferrer, A. 1999 *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Held, D. 1996 "Realism vs. Cosmopolitanism" (Internet).
- Keating, M. 2000 "Paradiplomacy and Regional Networking" (Internet).
- Keohane, R. y Nye, J. 1988 *Poder e Interdependencia. La Política Mundial en Transición* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).
- Kramer, R. 2000 "Las relaciones transfederadas de los länder de Alemania Oriental. El caso de Brandeburgo", en *Sumarios Afers Internacionals*, N° 34-35.
- Johnson, R. 1999 "Negociating the Dayton Peace Accords thorough Digital Maps" (Internet).
- Lencina i Pujol, P. 1998 "Regionalización e identidades: La Unión Europea y la Identidad Catalana" ponencia presentada en el Seminario Internacional "Procesos de Integración y Bloques Regionales", Buenos Aires.
- Morgenthau, H. 1986 *Política entre las Naciones. La Lucha por el Poder y la Paz* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).
- Poullada, L. P. 1974 "Diplomacy: The Misssing Link in the Study of International Politics", en McLellan, Olson y Sondermann (eds.) *The Theory and Practice of International Relations* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall).
- Ronfeldt, D. y Arquilla, J. 1999 "What if there is a Revolution in Diplomatic Affairs?" (Internet).
- Rodrigues, G. M. A. 2001 "Globalización y Gobiernos Subnacionales en Brasil" (Internet).

- Rosenau, J. 1995, "Security in a Turbulence World", en *Current History*, Vol. 94, N°592.
- Rosenau, J. 1991, "The New Global Order. Underpinnings and Outcomes", XVth Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Buenos Aires.
- Russell, R. 1998 "La Globalización: Situación y Proceso", en *Ciclos*, N° especial 14-15.
- Russett, B. y Starr, Harvey 1985 *World Politics. The Menu for Choice* (New York: W. H. Freeman and Co)
- Tomassini, L. 1989 *Teoría de la Política Internacional* (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile).